

Шавылина Юлия Александровна,
*заместитель руководителя
Экспертно-консультационного центра
Института госзакупок*

**ПРЕФЕРЕНЦИИ УЧАСТНИКАМ ЗАКУПОК:
ОСНОВНЫЕ НАРУШЕНИЯ,
ДОПУСКАЕМЫЕ ЗАКАЗЧИКАМИ,
ПОРЯДОК СОВМЕЩЕНИЯ В ОДНОЙ ЗАКУПКЕ
С ОГРАНИЧЕНИЯМИ НА ЗАКУПКУ
ИМПОРТНОЙ ПРОДУКЦИИ**

На курсах повышения квалификации в Институте госзакупок слушателям предлагается решить, например, такую задачу: заказчик планирует приобрести мебель металлическую для учебного заведения (код ОКПД 36.12.11) путем проведения запроса котировок. Какие преимущества в сфере закупок заказчик должен и (или) может предусмотреть в извещении и документации о закупке?

Имеются следующие варианты ответов:

- 1) СМП и СОНКО в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 30 Закона № 44-ФЗ;
- 2) учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы в соответствии с ч. 2 ст. 28 Закона № 44-ФЗ;
- 3) организациям инвалидов в соответствии с ч. 3 ст. 29 Закона № 44-ФЗ;
- 4) товарам «отечественного» происхождения в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155;
- 5) организациям инвалидов и товарам отечественного происхождения в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155 (далее – Приказ № 155), при этом заказчик вправе осуществить такую закупку среди СМП и СОНКО;
- 6) нет, в данной ситуации у заказчика нет обязанности предоставлять преимущества.

В продолжение решения задачи слушателям предлагается определить победителя запроса котировок на поставку мебели металлической для учебного заведения (код ОКПД 36.12.11), а также цену контракта, по которой он будет заключен с победителем, при следующих исходных данных:

- начальная (максимальная) цена контракта – 500 тыс. рублей;
- на запрос котировок было подано четыре заявки:

1) МУП «Производственное объединение Мебелькомплект», цена контракта – 300 тыс. рублей, страна происхождения мебели – Россия;

2) ИП Иванов И.А., цена контракта 400 тыс. рублей, страна происхождения – Турция;

3) ООО «Организации инвалидов “Импульс”», цена контракта 400 тыс. рублей, страна происхождения мебели – Россия;

4) ООО «Фабрика мебели», цена контракта 420 тыс. рублей, страна происхождения – Белоруссия.

Как правило, для слушателей данная задача является достаточно сложной, поскольку, во-первых, ее решение требует применения и сопоставления нескольких нормативных правовых актов, во-вторых, трудно осознать, что те преференции, которые прописаны в Законе № 44-ФЗ, могут наложиться друг на друга, и нужно суметь их последовательно применить.

Кроме того, есть случаи, когда теоретически преференции можно объединить, но практически так делать не нужно, так как одна преференция может исключить смысл применения другой.

Целью настоящего доклада является систематизация требований законодательства о контрактной системе, в соответствии с которыми предоставляются преимущества, и демонстрация случаев, когда несколько преференций могут совпасть в одной закупке.

Итак, в соответствии с Законом № 44-ФЗ преимущества предоставляются:

лицам (ст. 27–30 Закона № 44-ФЗ):

1) учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы (ст. 28);

2) организациям инвалидов (ст. 29);

3) субъектам малого предпринимательства (ст. 30);

4) социально ориентированным некоммерческим организациям (ст. 30);

товарам, работам, услугам (ст. 14 Закона № 44-ФЗ):

1) товарам, работам, услугам для нужд обороны страны и безопасности государства (постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 1224);

2) товарам машиностроения (постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656);

3) товарам легкой промышленности (постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 791);

4) отдельным видам медицинских изделий (постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102);

5) отдельным видам товаров (приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155).

Механизм применения каждой отдельно взятой преференции отличается от других, хотя может иметь отдельные схожие условия.

Например, поддерживать или не поддерживать в конкретной закупке учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы (далее – организации УИС), а также организации инвалидов решает не заказчик на свое усмотрение, а законодатель, установивший в законе обязанность (ст. 28 и ст. 29 Закона № 44-ФЗ), применение которой зависит от объекта закупки (от того, какой именно товар планирует закупить заказчик). Например, если заказчик закупает продукцию, включенную в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 649, и использует конкурентный способ определения поставщика (конкурс, аукцион, запрос котировок или запрос предложений), то такой заказчик в силу ч. 2 ст. 28 Закона № 44-ФЗ обязан предоставить преимущества организациям УИС в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 649.

С другой стороны, решение вопроса о поддержке субъектов малого предпринимательства (далее – СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) в конкретной закупке остается на усмотрение заказчика и не зависит от объекта закупки. Какого-то перечня продукции, при закупке которой заказчик обязан поддерживать СМП и СОНКО, не существует.

Что касается импортозамещения, на реализацию которого в госзакупках направлены вышеуказанные пять нормативных правовых актов, то механизм их применения также отличается, при этом во всех случаях их применение зависит от конкретного объекта закупки.

В каждом из вышеуказанных нормативных правовых актов содержится перечень товаров с привязкой к конкретным кодам ОКПД, при закупке которых заказчик обязан устанавливать запреты, ограничения, условия допуска. При этом установление этих запретов, ограничений и условий допуска также будет зависеть от статуса заказчика, способа закупки и иных условий. Сравнительная характеристика основных актов по импортозамещению приведена в таблице.

Установление одних преференций, например преференций для организаций инвалидов, не исключает обязанность заказчика по применению других преференций в той же самой закупке. Например, в вышеизложенной задаче заказчику следует предусмотреть в извещении о проведении запроса котировок преференции для организаций инвалидов, так как код ОКПД 36.12.11 указан в Постановлении № 341, а также установить особые условия допуска иностранных товаров в соответствии с Приказом № 155, поскольку код ОКПД 36.12.11 также содержится в Приказе № 155. Кроме того, заказчик вправе указанную закупку объявить среди СМП и СОНКО, так как применение данной преференции не зависит от объекта закупки и осуществляется на усмотрение заказчика.

Применение преференций осуществляется последовательно. Так, при рассмотрении вышеуказанных котировочных заявок заявка МУП «Производственное объединение Мебелькомплект» (цена контракта – 300 тыс. рублей, страна происхождения мебели – Россия) должна быть отклонена, поскольку унитарные предприятия не являются ни СМП, ни СОНКО. Остальные заявки при соблюдении все формальностей в отношении состава заявки допускаются к оценке.

Учитывая необходимость применения Приказа № 155, оценка котировочных заявок, которые содержат предложения о поставке товаров российского, армянского, белорусского и (или) казахстанского происхождения, производится с применением к предло-

женной участником цене понижающего 15-процентного коэффициента.

Следовательно, котировочная комиссия будет сравнивать следующие цены:

- 400 тыс. рублей (участник закупки ИП Иванов И.А., страна происхождения мебели – Турция);
- 340 тыс. рублей (участник закупки ООО «Организации инвалидов “Импульс”», страна происхождения мебели – Россия);
- 357 тыс. рублей (участник закупки ООО «Фабрика мебели, страна происхождения мебели – Белоруссия).

Победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта (ч. 1 ст. 72 Закона № 44-ФЗ). С учетом применения Приказа № 155 победителем запроса котировок становится ООО «Организации инвалидов “Импульс”».

Согласно п. 4 Приказа № 155 контракт заключается по цене контракта, предложенной участником запроса котировок в заявке. То есть цена, по которой должен быть заключен контракт с победителем – это не 340 тыс. рублей (цена победы), а 400 тыс. рублей (цена, предложенная в заявке). В этом и заключается суть преференции: участнику, предлагающему отечественный товар, дается ценовое преимущество при оценке заявок.

Однако, учитывая, что заказчиком были установлены преференции для организации инвалидов, которой в нашем примере является победитель, итоговая цена, по которой будет заключен контракт, составит 460 тыс. рублей, так как предложенная в заявке цена контракта по требованию победителя должна быть увеличена до 15%, но не выше начальной (максимальной) цены контракта (п. 5 Постановления № 341).

Совпадение преференций может быть самым разным, например:

- организации УИС + организации инвалидов (если заказчик закупает белье туалетное из тканей (код ОКПД 17.40.14.110), мебель для сидения с деревянным каркасом, трансформируемая в кровати (код 36.11.12.110));
- ограничения закупок иностранных медицинских изделий (Постановление № 102) + Приказ № 155 (например, при закупке томографа компьютерного с количеством срезов от 1 до 64 (код 33.10.11.111));

– преференции для СМП и СОНКО + ограничения закупок иностранных медицинских изделий (Постановление № 102) или установление особых условий допуска в соответствии с Приказом № 155 и т.д.

При этом есть случаи, при которых совмещение преференций нецелесообразно или невозможно. Например, нецелесообразно совмещать преференции организациям УИС с преференциями СМП и СОНКО в случае, когда проводятся специальные закупки среди СМП и СОНКО (п. 1 ч. 1 ст. 30 Закона № 44-ФЗ), так как организации УИС не могут быть СМП и СОНКО. Следовательно, такое объединение повлечет за собой автоматическое исключение преференций для организаций УИС (их заявки будут отклоняться на этапе рассмотрения заявок).

Невозможно объединить применение Постановлений № 1224 и № 102, когда речь идет о закупке медицинских изделий для нужд обороны страны и безопасности государства. Участникам закупки в принципе не разрешается предлагать в заявках иностранные медицинские изделия, независимо от наличия или отсутствия конкуренции среди отечественных поставщиков и производителей (см. письмо Минэкономразвития России от 21.08.2015 № Д28и-2397).

Таким образом, учитывая, что практически во всех случаях, кроме СМП и СОНКО, у заказчиков существует именно обязанность предоставлять преференции, заказчикам следует быть особенно внимательными, начиная с формирования плана-графика (соответствующие сведения о предоставлении преимуществ указываются, начиная с плана-графика), разработки извещений и документаций, в которых указывается применение в закупке преференций (см., например, п. 8 ч. 3 ст. 49; ч. 1 ст. 50; п. 7 ч. 5 ст. 63; ч. 1 ст. 64; ст. 73; ст. 83 Закона № 44-ФЗ), обосновываются причины ограничения участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 2 ст. 27 Закона № 44-ФЗ), при рассмотрении и оценки заявок (см., например, подп. «ж–и» п. 1 ч. 2 ст. 51; подп. 5–7 ч. 5 ст. 66; подп. 3, 5 и 6 ч. 3 ст. 73; п. 3 ч. 6 ст. 83), при заключении контракта (особенно в случаях предоставления преференций организациям УИС и организациям инвалидов).

№ п/п	Основные положения	Товары, в отношении которых установлены запреты, ограничения и условия допуска			Отдельные виды товаров по приказу № 155
		Медицинские изделия	Товары машиностроения	Товары легкой промышленности	
1.	Наименование постановления Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 (постановление № 102)	Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656 (постановление № 656)	Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 791 (постановление № 791)	Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 (приказ № 155)	Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения
2.	Государства, имеющие преференциальный режим	Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения	Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения	Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения	Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения
3.	Принцип действия запретов, ограничений, условий допуска	Документом установлены ограничения закупок иностранных медицинских изделий. Если в отношении медицинских изделий, указанных в постановлении № 102, при проведении конкретной закупки существует конкуренция как среди отечественных поставщиков (Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения), так и среди отечественных производителей (Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения), участники закупки, предлагающие иностранные медицинские изделия не допускаются к участию в закупке	Документом установлен безусловный запрет на допуск к закупкам иностранных товаров машиностроения. Закупать иностранный товар машиностроения по перечню, утвержденному постановлением № 656, не допускается, независимо от наличия или отсутствия отечественных аналогов. В зависимости от того, какой именно товар машиностроения приобретается заказчиком, такой товар либо должен быть произведен на территории России, Белоруссии, Казахстана, Армении, либо определенное количество операций по сборке такого товара должны быть осуществлены на территории указанных государств.	Документом установлен условный запрет на допуск к закупкам иностранных товаров легкого промышленного типа. Иностраный товар закупки возможен, но только в случае, если на территории России, Белоруссии или Казахстана отсутствует производство соответствующих товаров	Заказчику не запрещено закупать иностранные товары по перечню, предусмотренному приказом № 155. Но участникам закупки, которые предлагают отечественный товар (Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения) предоставляется ценовая преференция

№ п/п	Основные положения	Товары, в отношении которых установлены запреты, ограничения и условия допуска			Отдельные виды товаров по приказу № 155
		Медицинские изделия	Товары машиностроения	Товары легкой промышленности	
5.	Заказчики, которые обязаны соблюдать запреты и ограничения	Государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения	Государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения	Государственные заказчики федерального уровня, федеральные бюджетные учреждения ¹	
6.	Способы определения поставщика, при которых устанавливаются запреты и ограничения	Конкурс, аукцион (в том числе аукцион в электронной форме) ² , запрос котировок ³ , запрос предложений	Аукцион (в том числе аукцион в электронной форме), запрос котировок, запрос предложений, закупка у единственного поставщика	Конкурс (при осуществлении закупки детской одежды), аукцион (в том числе аукцион в электронной форме), запрос котировок, прос котировок, запрос предложения, закупка у единственного поставщика ³	

¹ Неоднозначным является вопрос о необходимости применения постановления № 791 федеральными бюджетными учреждениями. С одной стороны, исходя из буквального толкования абз. 3 п. 1 постановления № 791, федеральные бюджетные учреждения при закупке товаров легкой промышленности по перечню, утвержденному постановлением № 791, путем проведения аукциона обязаны устанавливать соответствующее дополнительное требование к участникам закупки. В отличие от абз. 2 п. 1 или п. 2 постановления № 791, в которых упомянуты именно государственные заказчики, в абз. 3 п. 1 постановления № 791 речь идет о федеральных нуждах любых заказчиков. Учитывая, что Закон № 44-ФЗ понятие государственных (в том числе федеральных) и муниципальных нужд упоминает в том числе применительно к бюджетным учреждениям (ч. 1 ст. 1, п. 1 ст. 3 и др. Закона № 44-ФЗ), представляется, что абз. 3 п. 1 постановления № 791 распространяется на бюджетные учреждения. Но, с другой стороны, не ясен механизм реализации бюджетными учреждениями своей обязанности. В частности, заказчик не имеет права устанавливать дополнительное требование, в случае отсутствия на территориях России, Белоруссии, Казахстан производства товаров. При этом в приказе Минпромторга России от 10 сентября 2014 г. № 1776-Об утверждении Правил выдачи заключения об отсутствии на территории Российской Федерации производства товаров, указанных в приложении к постановлению Правительства Российской Федерации от 11 августа

2014 г. № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд» в качестве заявителей поименованы только государственные заказчики, к которым бюджетные учреждения не отнесены. Поэтому вопрос остается открытым, а для однозначного его решения требуются разъяснения Минэкономразвития России и Минпромторга России.

2 Неоднозначным является вопрос о необходимости применения постановления № 102 при осуществлении закупки медицинских изделий путем проведения запроса котировок. С одной стороны, в п. 2 постановления № 102 при установлении ограничений закупок иностранных медицинских изделий законодатель ссылается на документацию о закупке, которая при проведении запроса котировок не составляется. С другой стороны, нет никаких объективных причин исключить запрос котировок из числа способов определения поставщиков, при выборе которых должно применяться постановление № 102. Кроме того, следует заметить, что иногда законодатель все же применяет понятие «документация о закупке» к запросу котировок (см., например, положения п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

3 В случае осуществления закупки товаров у единственного поставщика, государственные заказчики при описании в извещении об осуществлении закупки у единственного поставщика характеристики товаров устанавливают условие об использовании материалов или полуфабрикатов производства Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан при изготовлении товаров. Указанное условие не действует в случае отсутствия на территориях Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан производства товаров, материалов или полуфабрикатов.